

# Persönlichkeitsrechtliche Fragen der Behandlung von Programmbeschwerden in Rundfunkräten\*

Von Professor Dr. Thomas Hoeren\*\*, Münster

## I. Einführung

Den Rundfunkrat erreichen oft Programmbeschwerden. Bislang ist aber ungeklärt, ob über solche Beschwerden in öffentlicher oder nicht öffentlicher Sitzung zu entscheiden ist. Hinter dieser Thematik verbergen sich komplexe persönlichkeitsrechtliche Fragen, die im Folgenden am Beispiel des WDR-Rundfunkrats thematisiert werden sollen.

## II. Aufgaben des Rundfunkrates

Der Rundfunkrat trägt als Aufsichtsgremium Sorge dafür, dass die Rundfunkanstalten ihren gesetzlichen Rundfunkauftrag im Interesse der Meinungsbildungsfreiheit wahrnehmen. Er begreift sich als Vertreter der Öffentlichkeit, weshalb alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen im Rundfunkrat vertreten sind und das Prinzip der Sitzungsöffentlichkeit praktiziert wird. Auch das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2014 nochmals bekräftigt, dass die Sendegremien »ein Mindestmaß an Transparenz«<sup>1</sup> wahren müssen.

§ 18 Abs. 2 WDR-Gesetz sieht vor, dass der Rundfunkrat in öffentlichen Sitzungen tagen kann. Die Vorschrift ist eine einfachgesetzliche Ausprägung des verfassungsrechtlich verankerten Transparenzgebotes. Sie bezweckt, der Bevölkerung Einblick in die Tätigkeit des Rundfunkrats zu ermöglichen und dadurch eine auf eigener Kenntnis und Beurteilung beruhende Grundlage für eine sachgerechte Kritik zu geben. Gleichzeitig erfüllt der Rundfunkrat damit die Anforderungen an eine auch praktisch wirksame staatsferne Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Handeln und Einfluss der staatlichen und staatsnahen Mitglieder in den Rundfunkanstalten müssen in Hinblick auf den grundrechtlich verankerten Auftrag für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Insoweit stellt die Sitzungsöffentlichkeit eine wesentliche Ergänzung zur internen institutionellen Kontrollinstanz dar<sup>2</sup>.

## III. Der Ausschluss der Öffentlichkeit

Es kann jedoch geboten sein, unter bestimmten Voraussetzungen nicht öffentlich zu beraten. Anhaltspunkte geben insoweit die Vorschriften § 10 Abs. 4 Satz 2 WDR-

Gesetz und § 33 Abs. 4 der WDR-Satzung. Der Bericht des Intendanten über Programmbeschwerden ist gemäß § 10 Abs. 4 Satz 2 WDR-Gesetz zu veröffentlichen. Ebenso kann der Intendant gemäß § 33 Abs. 4 der WDR-Satzung bestimmen, dass über eine Beschwerde aufgrund der Schwere des Verstoßes oder der öffentlichen Bedeutung der Sache im Programm informiert wird. In beiden Fällen sind ausdrücklich die schutzwürdigen Belange des Beschwerdeführers zu berücksichtigen.

§ 1 a der Geschäftsordnung (GO) des WDR sieht vor, dass schutzwürdige Belange dann berührt sind, wenn Tagesordnungspunkte vertrauliche oder sonstige schutzwürdige Interessen des WDR und/oder seiner Mitarbeiter betreffen.

Das Prinzip der Vertraulichkeit ist aber auch dort gefordert, wo Grundrechte des Beschwerdeführers oder überragende Gemeinwohlbelange betroffen sind. § 14 PUAG und §§ 171 b, 172 GVG, die die Sitzungsöffentlichkeit im Untersuchungsausschuss und im Gericht regeln, sehen schutzwürdige Belange u. a. dann berührt, wenn der persönliche Lebensbereich zur Sprache kommt, dessen Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzen würde oder ein Geschäfts-, Betriebs-, Erfindungs- oder Steuergeheimnis zur Sprache kommt, durch dessen öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzt würden.

Wann im Einzelfall überwiegend schutzwürdige Belange anzunehmen sind, kann nur anhand einer Interessenabwägung der betroffenen Schutz- und Rechtsgüter geprüft werden<sup>3</sup>. Dabei ist das schutzwürdige Interesse des Beschwerdeführers gegen das Informationsinteresse der Öffentlichkeit, über Programmverstöße einer abgabenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt informiert zu werden (Informationsfreiheit), abzuwägen. Die Informationsfreiheit genießt wegen ihrer besonderen Funktion der Demokratiesicherung eine vergleichbare Schutzintensität wie die Meinungsfreiheit. Nur wenn die schutzwürdigen Belange des Beschwerde-

\* Der Beitrag ist der Vorsitzenden des WDR-Rundfunkrats Frau Ruth *Hieronimi* zugeeignet.

\*\* Der Verfasser ist Professor an der Universität Münster.

1 BVerfG ZUM 2014, 501.

2 BVerfG ZUM 2014, 501.

3 So auch *Bethge*, Verfassungsrechtsprobleme der Reorganisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 1978, S. 2; *Wagner*, Der marginalisierte Rundfunk, in: Festschrift für Heinz-Werner Stübber, S. 273, 303, der für eine vollständige Sitzungsöffentlichkeit plädiert.

führers dieses Interesse überwiegen, kann ein Ausschluss der Öffentlichkeit gerechtfertigt sein.

Diese Abwägung billigt § 18 Abs. 2 WDR-Gesetz dem Rundfunkrat zu. Der WDR ist zwar gemäß § 2 Abs. 1 VwVfG NRW vom Anwendungsbereich des VwVfG ausgenommen. Als Institution, die mit öffentlichen Aufgaben betraut ist, ist sie jedoch an die Einhaltung des Grundgesetzes und die darin verankerten verfassungsrechtlich garantierten Verfahrensmaximen gebunden. Dazu gehört auch die pflichtgemäße Ausübung des Ermessens.

#### IV. Die Rechtslage nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Der WDR unterliegt auch den Vorgaben des Informationsfreiheitsgesetzes (NRW). Mit überzeugender Argumentation hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt nach Maßgabe des IFG jedermann Auskünfte erteilen muss, sofern diese keine Rückschlüsse auf das Redaktionsgeheimnis und den Programmauftrag zulassen<sup>4</sup>. Allerdings löst das IFG nicht die vorliegende Problematik. Denn im Gesetz ist nur ein formalisierter Anspruch auf Zugang zu Dokumenten geregelt, die typischerweise nicht öffentlicher Natur sind. Die Frage, ob in einer öffentlichen Sitzung über Programmbeschwerden entschieden werden darf, löst das Gesetz nicht. Insofern spielen auch die mit dem IFG verknüpften Folgefragen (Begrenzung des IFG im Falle der Rundfunkfreiheit und zugunsten der datenschutzrechtlichen Belange des Beschwerdeführers) keine Rolle.

#### V. Die schutzwürdigen Belange des Beschwerdeführers

Es bedarf insofern also einer allgemeinen Güterabwägung – losgelöst von konkreten Verbotsgesetzen (abseits des Datenschutzrechts; s. u.).

Bei der Frage, ob durch öffentliche Erörterung schutzwürdige Interessen des Betroffenen verletzt werden, sind nicht die Wertvorstellungen des Betroffenen maßgeblich, sondern die Beurteilung erfolgt anhand objektiver Maßstäbe. Gleichwohl kann sich gerade aus den individuellen Wertvorstellungen des Betroffenen ergeben, dass er ein verständliches Interesse an der Geheimhaltung bestimmter Umstände hat<sup>5</sup>.

Die Abwägung hängt maßgeblich davon ab, wie stark die Persönlichkeitssphäre des Betroffenen durch die öffentliche Erörterung berührt wird. Wegen der Eigenart des Persönlichkeitsrechts als Rahmenrecht steht seine Reichweite allerdings nicht absolut fest, sondern muss durch Abwägung der widerstreitenden grundrechtlich

geschützten Belange unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalles sowie der betroffenen Grundrechte und Gewährleistungen bestimmt werden. Bei der Bestimmung ist zunächst zu berücksichtigen, welche der drei Schutzdimensionen (Selbstwahrung, Selbstdarstellung oder Selbstbestimmung) betroffen ist. Bei der Beurteilung sind zudem die vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten Sphären der Betroffenheit und Berührungintensität zu berücksichtigen. Dabei dürfen die Sphären nicht als konturscharfe Trennung erfasst werden, sondern dienen vor allem als Orientierungspunkt. Je stärker der Kernbereich der Persönlichkeit beeinträchtigt wird, desto höher sind die Anforderungen an ihre Rechtfertigung. Dagegen sinken die Rechtfertigungsanforderungen, wenn der Eingriff die Persönlichkeitsentfaltung in der Sozialsphäre betrifft<sup>6</sup>. Bei der Abwägung im Rahmen des § 171 b GVG hat im Zweifel der Schutz der Privatsphäre Vorrang<sup>7</sup>.

Bei der Abwägung ist zu berücksichtigen, dass nur die Begründetheit der Programmbeschwerde Teil der öffentlichen Sitzung des Rundfunkrats ist, § 33 Abs. 4 WDR-Satzung. Gemäß § 33 Abs. 3 der WDR-Satzung berät der Programmausschuss des Rundfunkrats über Programmbeschwerden. Der Programmausschuss teilt dem Rundfunkrat sein Beratungsergebnis mit. Der Ausschuss tagt gemäß § 13 Abs. 1 GO in nicht öffentlicher, vertraulicher Sitzung und seine Mitglieder und Stellvertreter sind gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 GO zur Verschwiegenheit über den Inhalt und Verlauf verpflichtet.

#### VI. Datenschutzrecht

Diese allgemeinen Überlegungen lassen sich gewinnbringend für eine datenschutzrechtliche Analyse der Sach- und Rechtslage nutzen. Denn die Einführung einer Öffentlichkeit im Rahmen der Erörterung von Programmbeschwerden kann auch unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten problematisch sein.

Das DSGVO NRW gilt für die der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen, § 2 Abs. 1 Satz 1 DSGVO NRW; darunter fallen auch Anstalten des öffentlichen Rechts<sup>8</sup>. Nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 BDSG wird das BDSG insoweit verdrängt, als es landesrechtliche Regelungen gibt.

4 BVerwG ZUM-RD 2013, 560. So bereits als Vorinstanz OVG Nordrhein-Westfalen ZUM 2012, 512. Dazu auch *Degenhart*, ZUM 2012, 521.

5 Vgl. *Allgayer*, in: BeckOK StPO, 2012, § 171 b GVG Rn. 3.

6 BVerfG ZUM 2007, 829 – Esra; *Gersdorf*, in: *Gersdorf/Paal*, Online-Kommentar zum Informations- und Medienrecht, 2015, Art. 2 GG Rn. 43.

7 *Diemer*, in: *Karlsruher Kommentar zur StPO*, 7. Aufl. 2013, § 171 b GVG Rn. 4.

8 *Stähler/Pohler*, *Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen*, 3. Aufl. 2003, § 2 Rn. 4.

Gemäß § 48 WDR-Gesetz sind die geltenden Vorschriften für den Schutz personenbezogener Daten anzuwenden; nach § 53 Abs. 2 WDR-Gesetz überwacht der Datenschutzbeauftragte des WDR auch die Einhaltung des Datenschutzgesetzes NRW.

§ 33 der WDR-Satzung ordnet an, dass Programmbeschwerden, die mit einer Eingabe nach § 11 WDR-Gesetz (Anrufungsrecht des Datenschutzbeauftragte bei Verletzung schutzwürdiger Belange durch Datenverarbeitung) durch den Rundfunkrat entschieden werden, mit der Maßgabe, dass die Beschwerde an den Datenschutzbeauftragten weitergeleitet wird.

Für die Offenbarung personenbezogener Daten i. S. d. § 3 Abs. 1 DSGVO im Rahmen einer öffentlichen Sitzung des Rundfunkrates kann § 16 DSGVO einschlägig sein. Dieser regelt die Übermittlung personenbezogener Daten an nicht öffentliche Personen und Stellen; es handelt sich insofern um einen gesetzlichen Erlaubnistatbestand im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 a) DSGVO.

§ 16 DSGVO normiert vier alternative Zulässigkeitsvoraussetzungen der Datenübermittlung<sup>9</sup>:

Nach lit. a) ist die Übermittlung zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der übermittelnden Stelle erforderlich ist und die Daten zu dem Zweck übermittelt werden, zu dem sie auch erhoben wurden (Zweckbindung). Nach lit. b) ist die Übermittlung auch unter Durchbrechung des Zweckbindungsgrundsatzes zulässig, wenn die Anforderungen des § 13 Abs. 2 DSGVO eingehalten werden, z. B. möglich zur Gefahrenabwehr oder bei Einwilligung des Betroffenen. Beide Fälle liegen hier nicht vor.

Spannender ist lit. c). Hiernach ist die Übermittlung zulässig, wenn ein Auskunftsbeghrender ein rechtliches Interesse an der Übermittlung hat (und glaubhaft machen kann) und kein Grund zu der Annahme besteht, dass das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen überwiegt. Es ist daher eine Interessenabwägung im Einzelfall durchzuführen. Ein rechtliches Interesse liegt vor, wenn die Weitergabe von Daten dem Empfänger zur Verfolgung seiner Rechte dient. In Betracht kommt hier die Durchführung und Rechtfertigung der Programmbeschwerde. Allerdings ist fraglich, inwieweit personenbezogene Daten hierfür relevant sind. Die Programmbeschwerde hat in erster Linie den Verstoß eines Beitrags gegen die geltenden Programmgrundsätzen zum Inhalt. Die Bewertung dieses Verstoßes ist Inhalt der Begründetheit der Programmbeschwerde. Das gilt insbesondere dann, wenn bereits durch die Berichterstattung schutzwürdige Belange des Beschwerdeführers beeinträchtigt wurden. In diesem Fall würde die rechtswidrige Rechtslage durch erneute öffentliche Diskussion im Rundfunkrat perpetuiert. Insofern scheidet eine Anwendung von § 16 lit. c) DSGVO NW aus.

Im Übrigen nimmt der Grundsatz der Verfahrensförmlichkeit in keinster Weise Bezug auf schutzwürdige

Interessen eines konkreten Auskunftsbeghrenden und eine konkrete Güterabwägung. Die Diskussionen im Rundfunkrat würden allen offenstehen, ohne Rücksicht auf schutzwürdige Belange. Diese pauschale Zugänglichmachung von personenbezogenen Daten ist daher datenschutzrechtlich auf jeden Fall unzulässig. Es bedarf vielmehr eines konkret im Einzelfall zu prüfenden rechtlichen Interesses eines Dritten an der Bereitstellung der Informationen in Abwägung mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des betroffenen Beschwerdeführers oder sonstiger Betroffener.

Nach lit. d) ist die Übermittlung zulässig, wenn ein öffentliches Interesse an ihr besteht oder ein Einzelner ein berechtigtes Interesse geltend macht und der Betroffene in diesen Fällen nicht widerspricht. Ein öffentliches Interesse liegt vor, wenn der Zweck der Übermittlung im Interesse der Allgemeinheit liegt und über das Interesse einzelner Auskunftsbeghrender hinausgeht. Beide Erlaubnistatbestände liegen hier nicht vor. Insbesondere ist auch ein pauschales öffentliches Interesse am Zugang zur Diskussion von Programmbeschwerden im Rundfunkrat nicht anzuerkennen.

Als Erstrecht-Schluss kann zudem § 1 a Abs. 2 Satz 2 c) der Geschäftsordnung des Rundfunkrates herangezogen werden. Danach gelten datenschutzrelevante Angelegenheiten, die Mitarbeiter oder Angehörige des WDR betreffen, als vertrauliche Tagesordnungspunkte und werden in nicht öffentlicher Sitzung beraten. Wenn bereits datenschutzrelevante Angelegenheiten von Mitarbeitern des WDR in nicht öffentlicher Sitzung beraten werden, muss das erst recht für die datenschutzrelevanten Angelegenheiten Dritter gelten.

## VII. Fazit und notwendige Maßnahmen

Für die Zulässigkeit öffentlicher Sitzungen zu Programmbeschwerden kommt es daher darauf an, ob und von wem in welchem Umfang personenbezogene Daten aus den Beschwerdeunterlagen ersichtlich sind. Zu prüfen ist auch das konkrete rechtliche Interesse eines Dritten am Zugang zu den Informationen.

Der Rundfunkrat könnte daher sein Ermessen auch dahingehend ausüben, die Öffentlichkeit nicht vollständig auszuschließen, sondern lediglich zu beschränken: z. B. indem nur einzelnen Personen der Zutritt gestattet ist oder die Öffentlichkeit nur für die Dauer der Erörterung von Umständen, die schutzwürdige Belange Dritter berühren, ausgeschlossen wird. Insoweit zerfällt die Sitzung in einen öffentlichen und einen nicht öffentlichen Teil. Diese Regelung findet sich u. a. in § 29 Abs. 5 des

<sup>9</sup> Stähler/Pohler, Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, § 16 Rn. 3.

Saarländischen Mediengesetzes und § 17 Abs. 4 des Staatsvertrags über den Südwestrundfunk. Weitere denkbare Maßnahmen sind die Pseudo- bzw. Anonymisierung des Beschwerdeführers.

Mit diesen Maßnahmen wird der Rundfunkrat nicht nur den schutzwürdigen Belangen des Beschwerdeführers gerecht, sondern auch dem Transparenzgebot. Das BVerfG<sup>10</sup> hat zu Recht betont, dass das Maß an Transparenz, das für eine funktionsgerechte Aufgabenwahrnehmung sachgerecht ist, durch die Verfassung nicht im Einzelnen vorgezeichnet ist. Geboten sind allein Regeln, die ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten. Hier-

zu gehört, dass die Organisationsstrukturen, die Zusammensetzung der Gremien und Ausschüsse sowie die anstehenden Tagesordnungen ohne Weiteres in Erfahrung gebracht werden können und dass zumindest dem Grundsatz nach die Sitzungsprotokolle zeitnah zugänglich sind oder sonst die Öffentlichkeit über Gegenstand und Ergebnisse der Beratungen in substantieller Weise unterrichtet wird. ◇

<sup>10</sup> BVerfG ZUM 2014, 501.

## **Umfang der Aufsicht der Landesmedienanstalten (inkl. KEK und ZAK) über die an die Plattformanbieter zu zahlenden Einspeisegebühren und die Zahlungen der Plattformanbieter an die Sendeunternehmen, insbesondere der von den Kabelnetzbetreibern gezahlten HD-Erlöse**

Von Dr. Wolfgang Frhr. Raitz von Frenz und Dr. Christian L. Masch, München\*

### **I. Vorbemerkung**

Üblicherweise sind die Vertragsbeziehungen zwischen Sendeunternehmen und Plattformanbietern »ein-dimensional«: Entweder das Sendeunternehmen beauftragt den Plattformanbieter als technischen Dienstleister mit der Erstausstrahlung seines Rundfunkprogramms. Dann zahlt das Sendeunternehmen dem Plattformanbieter, z. B. einem Satellitenbetreiber, ein Entgelt für die Zurverfügungstellung von Übertragungskapazitäten (Modell 1).

Oder der Plattformanbieter nimmt eine Zweitverwertung vor, wie z. B. der Kabelnetzbetreiber bei der Weitersendung von Rundfunksendungen. Dann zahlt der Kabelnetzbetreiber an das Sendeunternehmen direkt oder über eine Verwertungsgesellschaft Lizenzgebühren für die Kabelweitersendung gemäß § 20 b Abs. 1 UrhG (Modell 2). Die Lizenzgebühren für die Kabelweitersendung sowie etwaige weitere dem Plattformanbieter erteilte Rechte, z. B. das Recht zur Entschlüsselung, richten sich regelmäßig nach der Bedeutung des betreffenden Rundfunkprogramms am Markt. Programme, die aus Sicht der Zuschauer besonders attraktiv sind, und dementsprechend höhere Marktanteile haben, werden höher vergütet als Programme, die weniger attraktiv/verbreitet sind und deshalb geringere Marktanteile haben.

Einige wenige, große Kabelnetzbetreiber konnten aufgrund ihrer Marktmacht ein – untypisches – drittes Modell etablieren: Sie nehmen eine Kabelweitersendung vor, für die sie Lizenzgebühren zahlen. Gleichzeitig ver-

langen sie aber von den Sendeunternehmen sogenannte Einspeisegebühren, also Gebühren für die Übernahme der Pflicht zur Einspeisung eines Programmes in das Kabelsystem. Bei diesen Gebühren wird regelmäßig zwischen den Gebühren für die analoge Einspeisung, die digitale Einspeisung in SD-Qualität und die digitale Einspeisung in HD-Qualität unterschieden. Bei Einspeisung aller drei Signalströme wird meist ein rabattierter Gesamtbetrag berechnet.

Obwohl deutschlandweit nur eine geringe Anzahl von (allerdings marktmächtigen) Kabelnetzbetreibern solche Einspeisegebühren durchsetzen kann, besteht im Hinblick auf die Einspeisegebühren ein eigenständiges Regulierungsregime. §§ 52 ff. RStV regeln den Zugang von Rundfunkveranstaltern zu Plattformen. § 52 d Satz 1 RStV regelt, dass die vom Plattformanbieter festgesetzten Entgelte und Tarife nicht zu einer unbilligen Behinderung des Plattformzugangs für die Sendeunternehmen führen dürfen. Darüber hinaus sieht § 52 d Satz 1 RStV vor, dass gleichartige Anbieter, d. h. Veranstalter gleichartiger Angebote<sup>1</sup>, durch die Ausgestaltung der Entgelte und Tarife nicht diskriminiert, also ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden dürfen.

Unter Berufung auf § 52 d RStV haben die Landesmedienanstalten sich in den vergangenen Jahren (i) mit

\* Die Verfasser sind Rechtsanwälte in München.

<sup>1</sup> *Assion*, MMR 2015, 645, 648.